Sygn. akt: KIO 4399/25

WYROK

Warszawa, 21 listopada 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca:Anna Chudzik

Protokolant: Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 13 października 2025 r. przez wykonawcę MAXTO Technology Sp. z o.o. z siedzibą w Modlniczce,

w postępowaniu prowadzonym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Zabrzu,

orzeka:

1.Uwzględnia odwołanie i nakazuje Zamawiającemu: unieważnienie czynności unieważnienia postępowania, unieważnienie czynności odrzucenia oferty wykonawcy MAXTO Technology Sp. z o.o. oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert;

2.Kosztami postępowania obciąża Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Zabrzu i:

2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;

2.2.zasądza od Zamawiającego na rzecz Odwołującego 13 600 zł 00 gr (słownie: trzynaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez Odwołującego.

Na orzeczenie – w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia – przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodnicząca:……

Sygn. akt: KIO 4399/25

Uzasadnienie

Zamawiający – Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Zabrzu – prowadzi w trybie podstawowym postępowanie o udzielenie zamówienia pn. *Wykonanie robót budowlanych w ramach zadania inwestycyjnego pn. „Modernizacja sieci strukturalnej - O/Zabrze, ul. Szczęść Boże oraz ul. 3 Maja”*Wartość zamówienia jest mniejsza niż progi unijne. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych 2 września 2025 r. pod numerem 2025/BZP 00401844/01.

Wykonawca MAXTO Technology Sp. z o.o.wniósł 13 października 2025 r. odwołanie wobec odrzucenia jego oferty i w konsekwencji unieważnienia postępowania. Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie przepisów:

1)art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, poprzez bezzasadne uznanie, że oferta Odwołującego podlega odrzuceniu ze względu na brak wyceny kabli w kosztorysach ofertowych;

2)art. 255 pkt 2 ustawy Pzp, poprzez bezzasadne unieważnienie postępowania i uznanie, że wszystkie złożone oferty w postępowaniu podlegały odrzuceniu, podczas gdy oferta Odwołującego nie podlega odrzuceniu i powinna zostać wybrana jako najkorzystniejsza;

3)art. 253 ust. 1 ustawy Pzp, poprzez wadliwe i nieprecyzyjne podanie uzasadnienia faktycznego i prawnego odrzucenia oferty Odwołującego;

4)art. 223 ust. 1 ustawy Pzp, poprzez zaniechanie wezwania Maxto do złożenia wyjaśnień;

5)art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp poprzez prowadzenie postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców i nieprzejrzysty.

Odwołujący wniósł o nakazanie Zamawiającemu: unieważnienia czynności unieważnienia postępowania, powtórzenia czynności badania i oceny ofert, unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego oraz dokonania

wyrobu oferty najkorzystniejszej.

Na podstawie dokumentacji przedmiotowego postępowania oraz biorąc pod uwagę stanowiska stron, Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zgodnie z pkt 4.4.1.8 SWZ Zamawiający wymagał, aby wykonawcy złożyli*kosztorysy ofertowe (w wersji szczegółowej, sporządzone zgodnie z przedmiarami robót stanowiącymi załączniki do SWZ)*.

Zgodnie z pkt 5.9 SWZ (Sposób sporządzenia kosztorysów ofertowych przez Wykonawców):

5.9.1. Cenę oferty należy obliczyć kosztorysami ofertowymi szczegółowymi, tj. zawierającymi ceny jednostkowe z narzutami w każdej pozycji, w oparciu o przedmiary robót stanowiące załączniki do SWZ. Podstawy wyceny w każdej pozycji kosztorysów ofertowych, co do zasady, w zakresie robót podstawowych powinny być takie same jak wskazano w przedmiarach robót. Dodatkowo Wykonawca jest zobowiązany uwzględnić w kosztorysie wszystkie koszty nieuwzględnione w zakresie robót podstawowych, jakie poniesie w trakcie procedury postępowania o zamówienie publiczne i w trakcie realizacji zamówienia na wykonanie robót tymczasowych i pomocniczych (np. koszty wizji lokalnej, wadium, wniesienia wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, koszty sprzątania i prac porządkowych, koszty przeglądów, konserwacji i napraw instalacji i urządzeń w okresie gwarancji jakości, koszty rusztowań, itp.). Wartości te należy zsumować. Będą one stanowiły wartość netto danego kosztorysu ofertowego.

5.9.2. Do wyliczonych wartości netto należy dodać podatek od towarów i usług VAT. Suma (z VAT-em) wynikająca z wszystkich kosztorysów będzie traktowana jako cena oferty i należy ją podać w Formularzu ofertowym.

5.9.3. Opis pozycji powinien odpowiadać treści podanej w przedmiarze. Zaleca się, aby pozycje kosztorysów ofertowych (i ich numery porządkowe) odpowiadały konkretnym pozycjom załączonych przedmiarów.

Zgodnie z pkt 2.1.3 SWZ Zamawiający na podstawie art. 18 ust. 4 ustawy Pzp, w związku z art. 280 ust. 3 tej ustawy, zastrzegł jako informacje o poufnym charakterze dokumentację projektową, w tym przedmiary robót.

Odwołujący nie ujął wyceny kabli w następujących pozycjach kosztorysów: poz. 47.d.2.1 kosztorysu ofertowego dotyczącego budynku przy ul. Szczęść Boże 18, poz. 38.d.2.1 kosztorysu ofertowego dotyczącego budynku przy ul. 3 Maja 8, poz. 49.d.2.1 oraz do poz. 51.d.2.1 kosztorysu ofertowego dotyczącego budynku przy ul. Szczęść Boże 18 poz. 50.d.2.1 kosztorysu ofertowego dotyczącego budynku przy ul. Szczęść Boże 18 poz. 40.d.2.1 oraz do poz. 42.d.2.1 kosztorysu ofertowego dotyczącego budynku przy ul. 3 Maja 8 poz. 41.d.2.1 kosztorysu ofertowego dotyczącego budynku przy ul. 3 Maja 8 (okoliczność bezsporna).

Zamawiający odrzucił ofertę Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, przedstawiając następujące uzasadnienie faktyczne tej czynności:

Do oferty Wykonawca załączył dwa oddzielne kosztorysy ofertowe szczegółowe:

„Modernizacja sieci strukturalnej - O/Zabrze, ul. Szczęść Boże" i „Modernizacja sieci strukturalnej - O/Zabrze, ul. 3 Maja".

W kosztorysach stwierdzono:

1.brak wyceny materiału do poz. 47.d.2.1 kosztorysu ofertowego dotyczącego budynku przy ul. Szczęść Boże 18 (w ilości 2 330 mb kabli – zgodnie z poz. 5 i 6 zestawienia materiałów w opisie projektu),

2.brak wyceny materiału do poz. 38.d.2.1 kosztorysu ofertowego dotyczącego budynku przy ul. 3 Maja 8 (w ilości 195 mb kabli – zgodnie z poz. 3-7 zestawienia materiałów w opisie projektu),

3.brak wyceny materiału do poz. 49.d.2.1 oraz do poz. 51.d.2.1 kosztorysu ofertowego dotyczącego budynku przy ul. Szczęść Boże 18 (w ilości 16 080 mb kabla – zgodnie z poz. 2 zestawienia materiałów w opisie projektu),

4.brak wyceny materiału do poz. 50.d.2.1 kosztorysu ofertowego dotyczącego budynku przy ul. Szczęść Boże 18 (w ilości 80 mb kabla – zgodnie z poz. 4 zestawienia materiałów w opisie projektu oraz w ilości 90 mb kabla – zgodnie z poz. 3 zestawienia materiałów w opisie projektu),

5.brak wyceny materiału do poz. 40.d.2.1 oraz do poz. 42.d.2.1 kosztorysu ofertowego dotyczącego budynku przy ul. 3 Maja 8 (w ilości 7 035 mb kabla – zgodnie z poz. 1 zestawienia materiałów w opisie projektu),

6.brak wyceny materiału do poz. 41.d.2.1 kosztorysu ofertowego dotyczącego budynku przy ul. 3 Maja 8 (w ilości 100 mb kabla – zgodnie z poz. 2 zestawienia materiałów w opisie projektu).

Analiza wszystkich szczegółowych pozycji w kosztorysach Wykonawcy wykazała, że objęte przedmiotem zamówienia ww. materiały nie zostały nigdzie uwzględnione w kosztorysach ofertowych.

Wartość nieuwzględnionych przez Wykonawcę materiałów w ocenie Zamawiającego wynosi ok. 205 tysięcy złotych brutto.

Zamawiający nie może samodzielnie poprawić ww. braków w kosztorysach ofertowych w oparciu o art. 223 ust. 2 pkt 3) ustawy Pzp (tj. jako innych omyłek polegających na niezgodności oferty z dokumentami zamówienia, niepowodujących istotnych zmian w treści oferty) gdyż nie jest możliwe uzupełnienie w pozycjach kosztorysowych brakujących materiałów bez udziału Wykonawcy (bez podania ich cen jednostkowych przez Wykonawcę), zaś niedopuszczalne jest prowadzenie między Zamawiającym a Wykonawcą negocjacji dotyczących złożonej oferty oraz dokonywanie jakiejkolwiek zmiany w jej treści. Brak wskazania w kosztorysie ofertowym materiałów/cen jednostkowych materiałów, niezależnie od ich wysokości, nie jest omyłką, lecz istotnym brakiem oświadczenia woli Wykonawcy, którego uzupełnienia ustawodawca nie dopuścił. Ponadto poprawa omyłek prowadziłaby do istotnej zmiany treści oferty, tj. znacznego wzrostu ceny oferty.

Z uwagi na przyjętą w postępowaniu formę wynagrodzenia (wynagrodzenie kosztorysowe) oraz fakt, że w takim przypadku kosztorysy ofertowe są integralną częścią treści oferty (jako podstawa kalkulacji ceny oferty), a jednocześnie nie stanowią one podmiotowego ani przedmiotowego środka dowodowego, który może zostać złożony, poprawiony lub uzupełniony przez Wykonawcę w oparciu o przepisy ustawy Pzp, powyższe braki w kosztorysach ofertowych skutkują tym, że treść oferty jest niezgodna z warunkami zamówienia. Ponadto, w przypadku wynagrodzenia kosztorysowego (rozliczenie wynagrodzenia kosztorysami powykonawczymi na podstawie rzeczywistej ilości wykonanych robót) nie ujęcie przez Wykonawcę materiałów w kosztorysach ofertowych utrudni prawidłowe rozliczenie zadania (brak cen jednostkowych materiałów).

Izba zważyła, co następuje:

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia.

Stosownie do art. 253 ust. 1 ustawy Pzp niezwłocznie po wyborze najkorzystniejszej oferty zamawiający informuje równocześnie wykonawców, którzy złożyli oferty, o:

1) wyborze najkorzystniejszej oferty, podając nazwę albo imię i nazwisko, siedzibę albo miejsce zamieszkania, jeżeli jest miejscem wykonywania działalności wykonawcy, którego ofertę wybrano, oraz nazwy albo imiona i nazwiska, siedziby albo miejsca zamieszkania, jeżeli są miejscami wykonywania działalności wykonawców, którzy złożyli oferty, a także punktację przyznaną ofertom w każdym kryterium oceny ofert i łączną punktację,

2) wykonawcach, których oferty zostały odrzucone

- podając uzasadnienie faktyczne i prawne.

Zgodnie z art. 223 ust. 1 ustawy Pzp w toku badania i oceny ofert zamawiający może żądać od wykonawców wyjaśnień dotyczących treści złożonych ofert oraz przedmiotowych środków dowodowych lub innych składanych dokumentów lub oświadczeń, przy czym niedopuszczalne jest prowadzenie między zamawiającym a wykonawcą negocjacji dotyczących złożonej oferty oraz, z uwzględnieniem ust. 2 i , dokonywanie jakiejkolwiek zmiany w jej treści.

Art. 16 ustawy Pzp stanowi, że zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób: 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców; 2) przejrzysty; 3) proporcjonalny.

W ocenie Izby odrzucenie oferty Odwołującego nastąpiło z naruszeniem przytoczonych wyżej przepisów ustawy Pzp. W konsekwencji nie wystąpiły przesłanki unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 2 ustawy Pzp, który stanowi, że zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli wszystkie złożone wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo oferty podlegały odrzuceniu.

Oceniający zasadność zarzutów odwołania w pierwszej kolejności podkreślić należy, że odrzucenie oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp może nastąpić w sytuacji, gdy zaoferowane przez wykonawcę świadczenie nie odpowiada merytorycznym wymaganiom dotyczącym cech czy sposobu wykonania oferowanego przedmiotu zamówienia.

Następnie podkreślenia wymaga, że zasadność czynności odrzucenia oferty podlega ocenie Izby w kontekście okoliczności faktycznych i prawnych przedstawionych przez zamawiającego w uzasadnieniu tej czynności. Zgodnie z

art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp, niezwłocznie po wyborze najkorzystniejszej oferty zamawiający informuje równocześnie wykonawców, którzy złożyli oferty, o wykonawcach, których oferty zostały odrzucone – podając uzasadnienie faktyczne i prawne. Przywołany przepis, stanowiący realizację zasad postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, takich jak jawność postępowania oraz równe traktowanie wykonawców i zachowanie uczciwej konkurencji, nakłada na zamawiającego obowiązek zakomunikowania wykonawcom, dlaczego uznał, że dana oferta podlega odrzuceniu, a po stronie wykonawcy kształtuje prawo do uzyskania pełnej i rzetelnej wiedzy na temat przyczyn odrzucenia oferty. Uzasadnienie faktyczne zawiadomienia o odrzuceniu oferty powinno wyczerpująco obrazować, jakie przyczyny legły u podstaw decyzji zamawiającego. W przypadku odrzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp zamawiający ma więc obowiązek wykazać, że określone elementy oświadczenia woli wykonawcy są niezgodne z konkretnymi wymaganiami jednoznacznie określonymi w dokumentach zamówienia.

W rozpoznawanej sprawie Zamawiający nie wykazał zaistnienia takiej niezgodności. Przede wszystkim Zamawiający nie wskazał takich postanowień SWZ, które nakładałyby obowiązek wyodrębnienia wyceny kabli w określonych pozycjach kosztorysu. Zamawiający powołał się jedynie na treść projektów, które jednak – jak słusznie podniósł Odwołujący – nie określają sposobu przygotowania kosztorysów i prezentacji kosztów kabli, a jedynie wynika z nich, że koszt kabli należy ująć w wycenie (co jest okolicznością bezsporną), bez wskazywania w jaki sposób.

Odnosząc się do braku ujęcia kabli w konkretnych pozycjach kosztorysów, wskazanych w informacji o odrzuceniu oferty, Odwołujący zasadnie podniósł, że pozycje, w których brakuje ujęcia kabli, opisane zostały przez samego Zamawiającego w przedmiarach za pomocą konkretnych KNR, a te KNRy nie zawierają w sobie materiałów (kabli), koniecznych do ułożenia instalacji. Zawierają one szereg innych materiałów (zgodnie z podstawą określaną przez konkretny KNR), które zostały uwzględnione. Odwołujący wskazał, że wycenił w swoich kosztorysach materiały zgodne z poszczególnymi KNRami. Zamawiający w żadnej mierze nie zakwestionował powyższych twierdzeń. Ani w informacji o odrzuceniu oferty, ani nawet w stanowisku przedstawionym w toku postępowania odwoławczego, Zamawiający nie wyjaśnił, z czego miałby wynikać nakaz uwzględnienia tych materiałów we wskazanych pozycjach, wbrew ich opisom narzuconym przez samego Zamawiającego. Podkreślenia wymaga przy tym, że zgodnie z SWZ kosztorysy ofertowe miały być sporządzone zgodnie z przedmiarami robót stanowiącymi załączniki do SWZ, podstawy wyceny w każdej pozycji kosztorysów ofertowych w zakresie robót podstawowych powinny być takie same jak wskazano w przedmiarach robót, a opis pozycji powinien odpowiadać treści podanej w przedmiarze. Zatem w sytuacji, gdy kosztorysy ofertowe miały być sporządzane zgodnie z przedmiarem, a opisy pozycji przedmiarowych (KNR) nie wyodrębniały kabli, to nie sposób wykonawcy czynić zarzutu z zastosowania się do tych opisów. To właśnie dokonując zmiany opisów pozycji kosztorysowych wykonawca naraziłby się na odrzucenie oferty jako niezgodnej z warunkami zamówienia.

Za niezasadne należy uznać stanowisko Zamawiającego o braku wyceny kabli w jakichkolwiek pozycjach kosztorysów. Z uzasadnienia czynności odrzucenia oferty nie wynika, jakie były podstawy takiego wniosku. Jeśli Zamawiający oparł się na braku wyodrębnienia opisowego tych kosztów, to powinien wykazać, z czego wywodzi, że wycena konkretnego kosztu musi wiązać się z jego literalną prezentacją w kosztorysie. Okoliczność taka nie została wykazana, a biorąc pod uwagę, że w kosztorysach nie było pozycji dotyczących kabli, należy przyjąć, że należało je uwzględnić bez opisowego wyodrębnienia. W tej sytuacji nie wiadomo, w jaki sposób Zamawiający samodzielnie, bez uzyskania wyjaśnień wykonawcy, ustalił, że w kosztorysach w ogóle nie zostały uwzględnione koszty kabli. W ocenie Izby treść oferty w tym zakresie powinna podlegać wyjaśnieniu na podstawie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp.

Zauważenia wymaga, że Odwołujący w postępowaniu odwoławczym wyjaśnił, że koszty kabli zostały ujęte w poz. 3, gdzie Zamawiający wskazał normy, które ujmują kable jako materiał wewnątrz pozycji. Powyższe znajduje potwierdzenie w cenach zaoferowanych w tych pozycjach – przyjęte tam kwoty są znacznie wyższe niż u innych wykonawców i przekraczają szacowaną przez Zamawiającego na 205 tys. zł wartość kabli. Odwołujący na dowód, że kwoty wskazane w poz. 3 każdego z kosztorysów uwzględniają koszty spornych kabli przedstawił zestawienie cen kabli elektrycznych i telekomunikacyjnych (okablowania strukturalnego) wraz z ofertami ich zakupu, w tym pozyskanymi przed złożeniem oferty. Odwołujący wyjaśnił, że poz. 3 to jedyna pozycja, w której Zamawiający przewidział kable, opis tych pozycji w przedmiarach to układanie poziomego okablowania strukturalnego (telekomunikacyjnego), a zasadą jest układanie tego okablowania razem ze spornymi kablami elektrycznymi. Powyższe wyjaśnienia poparte dowodami Izba uznała za wiarygodne i przekonujące.

Odwołujący trafnie podniósł, że Zamawiający na etapie badania ofert oczekuje literalnego ujęcia w kosztorysach kabli poprzez ich wyodrębnienie jako części pozycji kosztorysu, podczas gdy sam ich w przedmiarach nie uwzględnił, zakazując jednocześnie zmian w tym zakresie. Powyższe stanowi naruszenie zasad określonych w art. 16 ustawy Pzp.

Bez wpływu na ocenę zarzutów odwołania pozostaje okoliczność, że Zamawiający z powodu braku wyceny kabli w kosztorysach ofertowych odrzucił również ofertę złożoną przez wykonawcę EL-GLOB G.R., którego oferta mogłaby

być ofertą najkorzystniejszą. Skoro ww. wykonawca nie wniósł odwołania na tę czynność, kwestia odrzucenia jego oferty nie podlega ocenie Izby i nie może przesądzać o prawidłowości odrzucenia oferty Odwołującego.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że odrzucając ofertę Odwołującego, Zamawiający naruszył przepisy art. art. 226 ust. 1 pkt 5, art. 253 ust. 1, art. 223 ust. 1 i art. 16, a w konsekwencji również art. 255 pkt 2 ustawy Pzp. Ponieważ naruszenie to miało wpływ na wynik postępowania, odwołanie – stosownie do art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp – podlegało uwzględnieniu.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 557, art. 574 i art. 575 ustawy Pzp oraz § 5 pkt 1 i 2 li. b oraz § 7 ust. 1 pkt 1 , stosownie do wyniku postępowania obciążając kosztami Zamawiającego.

Przewodnicząca:……